

11. Преквалификация лекарств спасает человеческие жизни. 2012. URL: http://www.who.int/features/2012/prequalification_medicines/ru/ (дата звернення: 16.02.2018).

12. Про виконання програм Глобального фонду для боротьби із СНІДом, туберкульозом та малярією в Україні: Закон України від 21 червня 2012 року № 4999-VI (зі змінами). Відомості Верховної Ради України. 2013. № 19–20. С. 1104. Ст. 187.

КАРПУНЦОВ В. В.,
кандидат юридичних наук,
заслужений юрист України,
народний депутат України

УДК 342.55

ПРОЦЕДУРИ РЕАЛІЗАЦІЇ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ ФУНКЦІЙ НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ОРГАНАМИ, ЯКІ ПРОВОДЯТЬ ОПЕРАТИВНО- РОЗШУКОВУ ДІЯЛЬНІСТЬ: СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Стаття присвячена виявленню проблемних питань правового регулювання процедур реалізації органами прокуратури функцій нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, і формулюванню пропозицій щодо їх вирішення. Обґрунтовано конкретні пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства, норми якого регулюють зазначені процедури. Доведено необхідність закріплення підстав здійснення нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, у законі. Підтримано пропозиції про вдосконалення реєстраційних процедур щодо відомостей про кримінальні правопорушення та інші події. Сформульовано правила, дотримання яких має перевіряти прокурор під час здійснення нагляду у виділеній сфері.

Ключові слова: процедури, прокурор, оперативно-розшукова діяльність, законність.

Статья посвящена выявлению проблемных вопросов правового регулирования процедур реализации органами прокуратуры функций надзора за соблюдением законов органами, которые проводят оперативно-розыскную деятельность, и формулированию предложений по их решению. Обоснованы конкретные предложения по внесению изменений в действующее законодательство, нормы которого регулируют такие процедуры. Доказана необходимость закрепления оснований осуществления надзора за соблюдением законов органами, проводящими оперативно-розыскную деятельность, в законе. Поддержаны предложения о совершенствовании регистрационных процедур в отношении сведений о криминальных правонарушениях и иных событиях. Сформулированы правила, соблюдение которых должен проверять прокурор при осуществлении надзора в этой сфере.

Ключевые слова: процедуры, прокурор, оперативно-розыскная деятельность, законность.



The article is devoted to defining the issues of legal regulation of the procedures for implementation of the supervisory functions of the Prosecutor's Office authorities observance of laws by authorities that conduct operational-search activity and made suggestions for their solution. Specific proposals for amending the current legislation, norms which regulate these procedures, are substantiated. Proven the need to consolidate the grounds to oversee the observance of laws by authorities that conduct operational and search activities. It supported the proposal to improve the registration procedures for information about criminal offences, and other events. The rules are formulated, observance of which has to check the public prosecutor in the exercise of supervision in the highlighted area.

Key words: procedure, the Prosecutor, operatively-search activity, legality.

Вступ. Зміст і сутність реформування статусу органів прокуратури в провадженнях у зв'язку з прийняттям у 2016 році змін до Конституції України проявляються у трансформованих функціях прокуратури й визначають поступову реалізацію моделі прокуратури, що передбачає її належність до системи судової влади з певною автономією. Указане обумовлює зміни, зокрема, у процедурах реалізації органами прокуратури функцій нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність. Компетенція прокуратури у сфері здійснення нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, спрямована на гарантування законності, дотримання прав і свобод громадян під час застосування оперативно-розшукових заходів, здійснення оперативно-розшукової діяльності, заведення оперативно-розшукових справ і їх закриття. Надання прокуратурі такої компетенції пов'язане з призначенням діяльності прокуратури як запобіжника порушення законності й правопорядку, що зумовлює особливу увагу до питань удосконалення процедур здійснення прокуратурою нагляду в цій сфері.

Постановка завдання. Метою статті є виявлення проблемних питань правового регулювання процедур реалізації органами прокуратури функцій нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність і формулювання пропозицій щодо їх вирішення.

Результати дослідження. У Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [1] чітко підстави здійснення нагляду в указаній сфері не визначені, як не визначено й предмет перевірок, які здійснюються під час нагляду. Відповідно до п. 5 Наказу Генеральної прокуратури України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність» від 03.12.2012 № 4/1гн, предмет перевірки стосується додержання вимог законодавства про оперативно-розшукову діяльність у частині, що стосується заведення оперативно-розшукових справ, підстав і порядку проведення оперативно-розшукової діяльності; компетенції осіб у цій сфері; застосування окремих обмежень прав і свобод людини, обґрунтованості клопотань до суду про надання дозволу на проведення оперативно-розшукових заходів, зокрема, пов'язаних із втручанням у приватне спілкування; дотримання строків, передбачених під час проведення оперативно-розшукової діяльності й ведення оперативно-розшукових справ; відповідності відомчих наказів, інструкцій, розпоряджень та інших правових актів з питань проведення оперативно-розшукової діяльності Конституції України й іншим законам України [2].

Варто звернути увагу на ту обставину, що в зазначеному Наказі Генеральної прокуратури України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність» від 03.12.2012 № 4/1гн закріплено права, якими наділений уповноважений прокурор, під час здійснення функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність (п. 6), а також предмет перевірок, які здійснює прокурор під час реалізації функції нагляду в указаній сфері. Такі перевірки стосуються законності заведення оперативно-розшукових справ (перевірка проводиться протягом 5 днів від дня надходження повідомлення про їх заведення



з метою своєчасного реагування на незаконні рішення про заведення таких справ. Згідно з ч. 3 ст. 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 № 2135-ХІІ [3], прокурор повинен отримати письмове повідомлення про заведення оперативно-розшукової справи протягом доби); законності оперативно-розшукових заходів; своєчасності й обґрунтованості направлення оперативними підрозділами матеріалів; відповідності клопотань керівників оперативних підрозділів або їхніх заступників до слідчого судді про здійснення оперативно-розшукових заходів, які тимчасово обмежують конституційні права особи, вимогам чинного законодавства та матеріалам оперативно-розшукових справ і за результатами перевірки складання відповідних довідок (такі перевірки проводяться перед тим, як надаються відповідні погодження про здійсненні оперативно-розшукових заходів); законності ухвал слідчого судді щодо дозволів на здійснення оперативно-розшукових заходів з ужиттям відповідних заходів реагування; обґрунтованості постанов про продовження строку ведення оперативно-розшукової справи; законності закриття оперативно-розшукових справ (п. п. 7–12, 16 Наказу Генеральної прокуратури України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність» від 03.12.2012 № 4/1ГН).

Разом із тим, відповідно до п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України [4], організація й діяльність прокуратури мають бути визначені виключно законами. Зважаючи на зазначену конституційну норму, доцільно передбачити закріплення в Законі України «Про прокуратуру» 14.10.2014 № 1697-VII врегулювання підстав здійснення нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність. Урахування цієї пропозиції доцільно й зважаючи на ту обставину, що нагляд у цій сфері є гарантією законності оперативно-розшукової діяльності, дотримання прав і свобод громадян. За таких обставин можна запропонувати внести зміни до ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» 14.10.2014 № 1697-VII, доповнивши її частиною 2 в такій редакції:

«2. Підставами нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, є:

1) дані про відсутність позитивних результатів щодо здійснення заходів із попередження, своєчасного виявлення й припинення злочинів, розшуку осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, суду або ухиляються від відбування кримінального покарання, а також безвісно відсутніх осіб;

2) факт неналежного виконання вказівок уповноваженого прокурора;

3) повідомлення оперативного підрозділу про заведення чи закриття оперативно-розшукової справи, проведення оперативно-розшукових заходів, які не потребують дозволу слідчого судді або рішення прокурора;

4) звернення про порушення вимог законодавства під час проведення оперативно-розшукових заходів;

5) факт неналежного виконання рішень слідчого, слідчого судді, суду;

6) рішення уповноважених посадових осіб прокуратури.

Нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, може проводитись під час планових заходів з урахуванням стану законності в цій сфері діяльності».

Частина 2 чинної норми ст. 25 України «Про прокуратуру» 14.10.2014 № 1697-VII стає, відповідно, частиною 3.

Реалізація компетенції прокурора щодо здійснення нагляду за органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, безпосередньо стосується й установлення законності процедур, пов'язаних із реєстрацією інформації про вчинені кримінальні правопорушення та інші події.

Згідно з Наказом МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події» від 06.11.2015 № 1377 [5], встановлено порядок ведення єдиного обліку органами Національної поліції України, у тому числі їхніми структурними (відокремленими) підрозді-



лами (відділами, відділеннями), заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, а також порядок здійснення контролю за його дотриманням. Джерелом інформації про вчинені кримінальні правопорушення та інші події є: 1) заяви й повідомлення осіб, які надходять до органу поліції або особи, уповноваженої здійснювати досудове розслідування; 2) самостійно виявлені слідчим або іншою посадовою особою органу поліції з будь-якого джерела обставини кримінальних правопорушень; 3) повідомлення осіб, які затримали підозрювану особу на місці вчинення кримінального правопорушення, та інші (п. 2 Наказу МВС України від 06.11.2015 № 1377). У журналі єдиного обліку органів поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події також реєструються: 1) заяви й повідомлення про зниклих безвісти осіб; 2) рапорти працівників органів поліції про виявлення ними з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення та іншу подію (п. 14 розділу III Наказу МВС України від 06.11.2015 № 1377).

Під час здійснення прокурором нагляду за виконанням законодавства під час прийому, реєстрації, обліку й вирішення заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події поліцією прокурор перевіряє виконання вимог не тільки кримінального процесуального, а й іншого законодавства. Під час визначення правової природи відносин, пов'язаних із заявами і повідомленнями про кримінальні правопорушення та інші події, доцільно враховувати Рішення Конституційного Суду України від 14.12.2011 № 19-рп/2011 у справі про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини, де в п. 2 резолютивної частини вказано, що скарги осіб стосовно прийняття рішень, учинення дій або допущення бездіяльності суб'єктом владних повноважень щодо заяв і повідомлень про вчинені або підготовлювані злочини суди повинні розглядати й вирішувати в кримінальному судочинстві [6].

Варто вказати, що порівняно з Кримінально-процесуальним кодексом України від 28.12.1960, який утратив чинність, змінився порядок порушення кримінальної справи. Відповідно до ч. 4 ст. 97 Кримінально-процесуального кодексу України від 28.12.1960, передбачено обов'язок прокурора, слідчого, органу дізнання перевірити в строк не більше ніж десять днів заяви або повідомлення про злочин у тому числі шляхом відібрання пояснень від окремих громадян чи посадових осіб або витребування необхідних документів. У чинному Кримінальному процесуальному кодексі України від 13.04.2012 [7] зазначено про початок досудового розслідування. Так, згідно з ч. 1 ст. 214 Кримінального процесуального кодексу України, встановлено обов'язок слідчого, прокурора невідкладно, але не пізніше ніж за 24 години після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань і розпочати розслідування та через 24 години з моменту внесення таких відомостей надати заявнику витяг з Єдиного реєстру досудових розслідувань. Якщо до юридичної особи можуть застосовуватись заходи кримінально-правового характеру, то відомості про юридичну особу вносяться слідчим або прокурором до Єдиного реєстру досудових розслідувань негайно після вручення особі повідомлення про підозру в учиненні від імені та в інтересах такої юридичної особи. За завідомо неправдиве повідомлення суду, прокурору, слідчому або органу досудового розслідування про вчинення злочину передбачено кримінальну відповідальність (ч. ч. 1, 2 ст. 383 Кримінального кодексу України від 05.04.2001 [8]).

За Кримінально-процесуальним кодексом України від 28.12.1960, прокурор зобов'язаний перевірити законність і обґрунтованість прийнятого рішення за заявою чи повідомленням, що надійшли до органів внутрішніх справ: про порушення кримінальної справи, про відмову в порушенні справи, про передачу заяв чи повідомлень за підслідністю чи підсудністю.

Новітнє кримінальне процесуальне законодавство, Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, затверджене Наказом Генеральної прокуратури України від 06.04.2016 № 139 [9], передбачають, що держателем Реєстру є Генеральна прокуратура України (пункт 4), а п. 1 глави 2 розділу I Наказу Генеральної прокуратури



України від 06.04.2016 № 139 надано перелік відомостей, що вносяться до Реєстру. Установлено правило, за яким результати судового провадження інтегруються з автоматизованої системи документообігу суду (п. 2 глави 2 розділу I).

Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII передбачено таку форму реагування прокурора на порушення законності під час здійснення нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, як письмова вказівка. Вона надається в межах повноважень органам, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, є обов'язковою для цих органів і підлягає негайному виконанню. Компетенція прокурора в цій сфері визначена Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» і Кримінальним процесуальним кодексом України (ст. 25).

Варто виділити ту обставину, що під час експертизи проекту Кримінального процесуального кодексу України від 13.04.2012 в частині врегулювання реєстрації відомостей про кримінальні правопорушення та інші події Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України слушно звертало увагу на неврегульованість єдиного механізму реєстрації в Єдиному реєстрі досудових розслідувань у випадку, коли не видається можливим ідентифікувати особу заявника. Інші випадки, які мають місце на практиці, – усні повідомлення про злочинні діяння за допомогою різноманітних засобів зв'язку особою, яка в силу різних обставин не назвала свої ідентифікаційні дані чи знепритомніла після вчиненого стосовно неї злочину тощо, належним чином не врегульовано в проекті. Нині в таких випадках відповідний сигнал перевіряється органами дізнання на предмет установлення як самої події, так і фактичних даних, що свідчать про наявність ознак злочину або ні. Чинний нині механізм цілком узгоджується з упровадженням в Україні єдиного телефонного номера 112 (прийнятий 13.03.2012 як закон Законопроект № 9074) [10].

З указаними зауваженнями варто погодитись, а їх усунення в чинному Кримінальному процесуальному кодексі України передбачає внесення відповідних змін. Стосовно ж наглядової діяльності прокурора в таких випадках, як неможливість ідентифікації особи, яка повідомила про вчинення кримінального правопорушення чи іншої події, усних повідомлень тощо, відповідна компетенція прокурора стосується тільки діяльності щодо фіксування відповідної інформації в повному обсязі.

По суті, законодавець, не встановлюючи прямо підстави й межі здійснення перевірок прокурором законності під час нагляду в частині, що стосується заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події, тим не менше визначає запобіжники порушення законності шляхом фіксації відповідної інформації та чіткого встановлення переліку відповідних відомостей у Єдиному реєстрі досудових розслідувань; установлення кримінальної відповідальності за неправдиве повідомлення про вчинення злочину; визначення компетенції прокурора законодавчим актом – Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» і Кримінальним процесуальним кодексом України, а не підзаконним актом; установлення обов'язку негайного виконання письмових указівок прокурора.

Висновки. Проведене дослідження правового регулювання процедур реалізації органами прокуратури функцій нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дає змогу зазначити, що новелізація законодавства про прокуратуру, кримінального процесуального законодавства не позбавлена окремих вад, які потребують усунення. Зокрема, доведено необхідність закріплення в Законі України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII підстав здійснення нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність. Також указано про необхідність підтримання пропозиції щодо врегулювання єдиного порядку реєстрації відомостей про кримінальні правопорушення та інші події в Єдиному реєстрі досудових розслідувань у випадку, коли не видається можливим ідентифікувати особу заявника, яка вже була презентована в експертному середовищі.

Виходячи із засад діяльності прокуратури, встановлених ст. 3 Закону України Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, та відповідної компетенції прокуратури під час



здійснення нагляду, можна вказати, що під час здійснення нагляду прокурор зобов'язаний ужити заходів щодо притягнення винних за допущені порушення до встановленої законом відповідальності, а також щодо усунення причин та умов, які сприяли відповідним правопорушенням. Прокурору потрібно перевіряти дотримання таких правил: 1) вчасність реєстрації інформації про кримінальні правопорушення та інші події, відображення під час реєстрації всієї інформації; 2) дотримання темпоральних характеристик під час реєстрації вказаної інформації; 3) відповідність установленим правилам здійснення перевірки інформації про кримінальні правопорушення та інші події; 4) законність і обґрунтованість рішень, прийнятих за результатами перевірки інформації; 5) ужиття заходів щодо усунення порушень закону під час реєстрації інформації, причин і умов, що їм сприяли; 6) наявність чи відсутність факту притягнення винних у порушенні закону посадових осіб до юридичної відповідальності; 7) дотримання прав і законних інтересів осіб, які звернулись з інформацією про кримінальні правопорушення та інші події.

Урахування обґрунтованих пропозицій під час розроблення й прийняття змін до чинного законодавства сприятиме вдосконаленню правового режиму застосування запобіжників порушенням законності та правопорядку.

Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2–3.
2. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність: Наказ Генеральної прокуратури України від 03.12.2012 № 4/Ігн. Бюлетень законодавства і юридичної практики України. 2013. № 5.
3. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 22. Ст. 303.
4. Конституція України від 28 червня 1996 р. (із змінами). Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30.
5. Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події: Наказ МВС України від 06.11.2015 № 1377. Офіційний вісник України. 2015. № 99. Ст. 3406.
6. У справі за конституційним зверненням громадянина Осетрова Сергія Володимировича щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 55 Конституції України, частини другої статті 2, пункту 2 частини третьої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України, частини третьої статті 110, частини другої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України та конституційним поданням Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ щодо офіційного тлумачення положень статей 97, 110, 234, 236 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 3, 4, 17 Кодексу адміністративного судочинства України в аспекті статті 55 Конституції України (справа про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини): Рішення Конституційного Суду України від 14.12.2011 № 19-рп/2011. Вісник Конституційного Суду України. 2012. № 1. С. 84.
7. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI (із змінами). Відомості Верховної Ради України. 2013. № 9–10. Ст. 88; № 11–12. Ст. 88; № 13. Ст. 88.
8. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25. Ст. 131.
9. Про затвердження Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань: Наказ Генеральної прокуратури України від 06.04.2016 № 139. Офіційний вісник України. 21.06.2016. № 46. С. 48. Ст. 1674.
10. Зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради від 22.03.2012. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=42312.

